

Chile 2003-2004

Los nuevos escenarios (inter) nacionales

Chile 2003-2004

Los nuevos escenarios (inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile
F572 Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter)
nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.
363 p. Serie Libros FLACSO
ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263
Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño de portada: A•Dos Diseñadores
Impresión: XXX

ÍNDICE

Presentación	5
Chile en el 2004. La agenda nacional	9

I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak <i>Claudio Fuentes y Francisco Rojas</i>	15
---	----

La democracia y la economía <i>Marta Lagos</i>	35
---	----

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea <i>José Antonio Sanahuja</i>	55
---	----

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	77
--	----

¿El fin de las dictaduras militares? <i>Andrés Villar Gertner</i>	83
--	----

II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	95
---	----

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar <i>Elizabeth Lira y Brian Loveman</i>	117
---	-----

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos <i>David Álvarez Veloso</i>	145
---	-----

III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos <i>Luciano Tomassini</i>	159
---	-----

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis que se transformó en oportunidad	
<i>Patricio Navia</i>	177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de financiamiento electoral en Chile	
<i>Claudio Fuentes</i>	195

IV. Economía

El eslabón perdido de la economía chilena	
<i>Alexis Guardia B.</i>	215

V. Reflexión e investigaciones en FLACSO

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades	
<i>José Olavarría</i>	227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos en mujeres adolescentes	
<i>M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P.</i>	245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?	
<i>Lorena Nuñez y Carolina Stefoni</i>	267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a) Valparaíso	
<i>Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas</i>	289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la interpretación	
<i>Sebastián Madrid P.</i>	299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico	
<i>Detlef Nolte y Francisco Sánchez</i>	323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social	
<i>María Pía Martín</i>	345

CRÓNICA DE ESPERANZAS Y DECEPCIONES: AMÉRICA LATINA Y LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CON ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA¹

José Antonio Sanahuja²

EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LA VULNERABILIDAD EXTERNA DE LATINOAMÉRICA

Al comenzar 2003, Ricardo Haussman, anterior economista-jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, se refería al sentir general respecto a la recesión económica que ha afectado a América Latina, afirmando que existe una “crisis de esperanza” que está minando las expectativas de desarrollo y democratización que han dominado los años noventa³.

Esas esperanzas se asentaban en los esfuerzos de reforma de la región y en los logros inmediatos que se habían obtenido. Por un lado, había evidentes progresos en cuanto a la consolidación democrática. Por el otro, las reformas económicas eran un hecho, y existía un guión muy claro para aplicarlas. Aun con importantes variaciones nacionales en cuanto al contenido, el ritmo y la secuencia, América Latina aplicó de forma generalizada el decálogo de reformas que John Williamson denominó “Consenso de Washington”. Salvo excepciones, se logró restablecer los equilibrios macroeconómicos, atajar la inflación y alcanzar cierta estabilidad. El visible aumento de las exportaciones ayudó a recuperar el crecimiento, y las corrientes de capital, atraídas por vastos programas de privatización, volvieron a la región y en especial a algunos “mercados emergentes” atractivos para la inversión extranjera. Aunque los indicadores sociales apenas mejoraron, por lo menos se frenó el rápido aumento de la pobreza y la precariedad laboral del decenio anterior.

¹ Una versión anterior de este texto, cerrada en febrero de 2003, se ha publicado en el n° 69 de la *Revista Mexicana de Política Exterior*.

² Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

³ Ricardo Haussman, “La crisis de esperanza en América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 1, enero-marzo de 2003, pp. 67-77.

Ciertamente, el balance no siempre fue tan brillante como afirmaban los valedores del Consenso. Hay que recordar que en los noventa, en relación con el periodo anterior a la crisis, hubo niveles más bajos de inversión y actividad económica, y también mayores tasas de desempleo y subempleo; a finales de la década muchos países no habían logrado aún recuperar los niveles de renta per cápita anteriores a la crisis. En cualquier caso, ello no parecía minar la credibilidad de un Consenso que atribuía esas carencias a la insuficiencia de las reformas, y que para amplios sectores de la región seguía ofreciendo un esperanzador horizonte de crecimiento sostenido, competitividad internacional, y democracias firmes. Se afirmaba, además, como la única alternativa viable para salir del atolladero de la crisis de la deuda y encontrar una dirección segura en los intrincados senderos de la globalización.

Sin embargo, cuando parecía que se recogían los primeros frutos del Consenso de Washington, las cosas empezaron a ir mal. La apertura externa agravó la vulnerabilidad estructural de muchos países en desarrollo y en transición ante un sistema económico y financiero internacional más integrado, y a la vez más volátil, inestable e incierto. Las reformas del Consenso, y en especial la apertura comercial unilateral, la liberalización de los mercados financieros y de los movimientos de capital, y las políticas monetarias antiinflacionistas contribuyeron a una espectacular afluencia de importaciones y abultados déficit comerciales. Estos déficit se financiaron por vías que no siempre eran sostenibles a largo plazo, como las entradas de capital procedente de privatizaciones o la emisión de instrumentos financieros atractivos para la inversión de cartera y los capitales especulativos de corto plazo. A mediados de los noventa, algunos observadores críticos ya habían señalado que todo ello constituía un “cóctel explosivo”, y ante un contexto internacional adverso, podría llevar a crisis de balanza de pagos de funestas consecuencias. Ese vaticinio no era infundado. Desde 1994, la peligrosa combinación de vulnerabilidad nacional y volatilidad internacional ha dado paso a una sucesión de crisis financieras que han interrumpido, de manera abrupta, la inversión y el crecimiento, acabando de un plumazo con años de lentos avances en la lucha contra la pobreza.

México fue la primera víctima de ese proceso. Tras la “crisis del peso”, que se propagó a otros mercados emergentes de la región, se registró una breve recuperación; sin embargo, poco después fue Asia la región que se vio afectada por la crisis financiera, con sus secuelas de inestabilidad y de fuertes caídas de la producción, la inversión y el empleo, que se propagaron por todo el mundo. Aunque se insiste en los factores internos a la hora de explicar las crisis, lo ocurrido en Rusia, Brasil, Ecuador, Argentina o Uruguay también parece mostrar que algo va mal en la “arquitectura financiera internacional”; que no todo es atribuible a políticas internas incorrectas o a instituciones

nacionales débiles; y que el Consenso de Washington, con su insistencia en las “fallas de gobierno” y su enfoque nacional, no ofrece soluciones válidas para los problemas de la globalización, muy distintos de los planteados 10 años antes, cuando el Consenso fue formulado.

NEGOCIACIONES COMERCIALES: RAZONES PARA LA ESPERANZA

Lo mismo puede decirse respecto a la agenda comercial del Consenso de Washington, que se limitó a predicar las ventajas de la liberalización comercial unilateral y de un modelo de crecimiento guiado por las exportaciones (*export-led growth*), dando por sentada la existencia de un mercado internacional abierto y competitivo. Pero esas características, aunque puedan darse en los modelos abstractos neoliberales, no existen en el mundo real.

El acceso a los mercados externos ha sido un problema clásico del desarrollo latinoamericano. Parte del problema radica en una oferta poco diversificada y de baja calidad; no obstante, el proteccionismo de los países industrializados sigue siendo un factor clave. Esta cuestión se tornó aún más perentoria en el decenio de los noventa, al aparecer voluminosos déficit comerciales y aumentar la dependencia de la región del capital externo, incluyendo los flujos de “capitales golondrina” de corto plazo y carácter especulativo con los que se pretendía equilibrar la balanza de pagos. Por consiguiente, lograr un acceso seguro y estable a los mercados externos se convertía en un requisito indispensable para asegurar la viabilidad del nuevo modelo liberal-exportador y reducir la dependencia de esas volátiles corrientes financieras. En una perspectiva más amplia, las negociaciones comerciales podían ser consideradas un factor crucial para promover la modernización económica, el desarrollo social, la consolidación democrática y asegurarse una posición ventajosa en el proceso de globalización. En fechas recientes, Robert Zoellick, representante para las Negociaciones Comerciales de Estados Unidos, ha resaltado que también existen vínculos positivos entre el libre comercio y la seguridad internacional.

Una de las razones para el optimismo con el que se encaró el decenio de los noventa fue la apertura de negociaciones comerciales en varios frentes, y la constatación de que, por primera vez en mucho tiempo, había posibilidades reales de firmar acuerdos de libre comercio o participar, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en procesos de apertura de carácter multilateral. La Iniciativa de las Américas, lanzada por el presidente Bush padre en 1990, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994) y los compromisos adoptados en la Cumbre de las

Américas de Miami (1995) ponían las bases del proceso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y de otras iniciativas subregionales que se han desarrollado al amparo del ALCA, como el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Chile (2002) y las negociaciones del CAFTA entre Estados Unidos y Centroamérica (2003).

En el ámbito multilateral, a cambio de implicarse en una nueva “Ronda” de la OMC, los países en desarrollo habían logrado algunas concesiones significativas sobre comercio agrícola, propiedad intelectual, y “trato especial y diferenciado” para los Países Menos Avanzados (PMA) a través de la “Declaración de Doha” (Qatar) de noviembre de 2001. En materia agrícola, en particular, la Declaración compromete a los miembros de la OMC a reducir las barreras proteccionistas y los subsidios internos y a la exportación –que según estimaciones de la OCDE y el Banco Mundial se sitúan entre 300.000 y 350.000 millones de dólares al año, lo que supone cinco veces el total mundial de ayuda oficial al desarrollo–, y fijaba un calendario preciso para la negociación, por el que el 31 de marzo de 2003 se deberían haber acordado las directrices en el sector agrario. Esta debería estar cerrada el 1 de enero de 2005, fecha límite para todos los temas de la agenda. Sobre patentes y propiedad intelectual, se establece que su interpretación y aplicación no debe impedir el acceso a los medicamentos, ni el derecho de los gobiernos a proteger la salud pública y hacer frente a enfermedades graves, como el VIH/sida o la malaria, incluyendo el uso de licencias obligatorias e importaciones de genéricos.

En 1994 la Unión Europea (UE), que con el Tratado de Maastricht había reforzado su capacidad de acción conjunta en el exterior, lanzó una nueva estrategia de matriz interregionalista, encaminada a establecer una relación preferencial con América Latina⁴. En ella se reconocían los nuevos intereses económicos europeos en la región, y en especial el temor a que el TLCAN, al igual que el proyecto del ALCA, pudieran situar a los inversores europeos en desventaja, e inducir un efecto “desviación de comercio” que redujera la cuota de mercado europea en beneficio de Estados Unidos⁵. Aunque sin compromisos respecto a método y calendario, la creación de zonas de librecambio era el objetivo principal de los

⁴ Sobre estas estrategias, ver Francisco Aldecoa y Noé Cornago, “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 50, n° 1, 1998, pp. 59-113; y Heiner Hänggi, *Interregionalism. Empirical and theoretical perspectives*, taller “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Ángeles, 18 de mayo de 2000.

⁵ Estos temores no eran infundados. Entre 1991 y 2000, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, la participación de la UE en las importaciones de América Latina y el Caribe descendió de 17% a 13%, mientras que la participación de Estados Unidos y Canadá aumentó de 48% a 52 %.

acuerdos “de cuarta generación” que la UE suscribió entre 1995 y 1997 con Mercosur, Chile y México. Esa meta generó amplias expectativas en América Latina, pues por primera vez se abría la posibilidad de acceder al mercado europeo y evitar el tradicional proteccionismo comunitario⁶.

Finalmente, estos procesos de negociación actuaron como “catalizador” de la integración regional, alentando nuevos esquemas de integración (Mercosur, Grupo de los Tres, TLCAN) o la reactivación de los ya existentes (Mercado Común Centroamericano, Comunidad Andina, entre otros). Ante la posibilidad de negociaciones comerciales con Estados Unidos y la UE, principales proveedores y clientes de la región, la mejora de las posiciones negociadoras y las ganancias de competitividad promovidas por la integración fueron algunos de los incentivos que explican las estrategias “regionalistas” que Latinoamérica ha desplegado en ese periodo.

... Y RAZONES PARA EL ESCEPTICISMO: LA UNIÓN EUROPEA Y LOS “ACUERDOS DE ASOCIACIÓN”

En la I Cumbre UE-América Latina, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999 con presencia, por primera vez, de los jefes de Estado y de gobierno de ambas regiones, se decidió dar forma a esa estrategia interregionalista mediante una “asociación estratégica” basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. Desde ese año, en el haber de esta asociación estratégica figura la firma de los nuevos “acuerdos de asociación” con México (2000) y Chile (2002), con los cuales se han cerrado, en plazos bastante cortos, las negociaciones para establecer sendas áreas de librecambio, que estarán en pleno funcionamiento en 2007 (México) y en 2012 (Chile), una vez finalizados sus respectivos periodos transitorios⁷.

A través de estos acuerdos se ha establecido un marco de relación más equilibrado con América Latina, y se ha dado respuesta a la difícil cuestión del acceso a los mercados. Se trata, asimismo, de acuerdos de gran alcance, pues incluyen diálogo político y cooperación en una amplia gama de sectores. En el ámbito económico

⁶ José Antonio Sanahuja, “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones UE-América Latina: un examen de los problemas comerciales”, *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales (REEI)*, núm. 1, 2000, <http://www.reei.org/reei1/agora1.html>.

⁷ Sobre estos acuerdos, véase Celestino del Arenal, “Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 1, otoño-invierno, 1997, pp. 111-139.

pueden ser considerados de “integración profunda”, ya que abarcan comercio de bienes, servicios, movimientos de capital, compras públicas, protección de la propiedad intelectual y resolución de controversias. Mención especial requiere la negociación UE-México, que introdujo diversas innovaciones en la metodología y en el formato del acuerdo, que más tarde se aplicaron en el acuerdo UE-Chile. En particular, se elaboró un “acuerdo interino” que facilitó un rápido proceso de negociación. Por todo ello, ese acuerdo puede ser considerado un “punto de inflexión” de las relaciones entre ambas regiones⁸.

Sin embargo, en el momento en el que se celebró la I Cumbre, el contexto internacional era más desfavorable, surgían fuerzas contrarias a la apertura comercial en algunos Estados miembros, y la propia UE se alejaba de su estrategia interregionalista⁹.

En contraste con los acuerdos entre la UE-México y la UE-Chile, las negociaciones con el Mercosur son la mejor muestra de ello. El acuerdo con este grupo se encontró pronto con la tenaz oposición de algunos Estados miembros, como Francia, debido a que afectaría a productos agrarios “sensibles” y podía suponer costes elevados para la Política Agrícola Común (PAC)¹⁰. El mandato de negociación con el Mercosur se aprobó *in extremis* una semana antes de la Cumbre de Río, después de tres años de bloqueo en la Comisión Europea y el Consejo de Ministros, para evitar el bochorno diplomático que supondría presentarse en esa reunión con las manos vacías. Ese mandato, además, posponía las negociaciones hasta 2001 y

⁸ Sobre el Acuerdo con México, véase *id.*, “Trade, politics, and democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 2, verano de 2000, pp. 35-62; y Alicia Lebrija y Stephan Sberro (coords.), *El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación Unión Europea-México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México-Instituto de Estudios de la Integración Europea, Porrúa, 2002.

⁹ Véase un análisis detallado de esta cuestión en José A. Sanahuja, “Cumbre Unión Europea-América Latina, Madrid 17-18 de mayo de 2002”, en Paloma Escudero (coord.), *La responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza. Claves de la Presidencia española 2002*, Barcelona, Intermón Oxfam, Informes núm. 22, 2002, pp. 47-72. Véase también Jordi Bacaria, “Perspectiva latinoamericana y Unión Europea”, en *Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*, vol. 2, enero-marzo de 2003, <http://www.uv.es/poleco>.

¹⁰ Según un estudio del Parlamento Europeo, un acuerdo con el Mercosur que incluyera los productos sensibles sería “inimaginable” en el marco de la “Agenda 2000”. Véase Parlamento Europeo, *El proceso de asociación interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su impacto en el sector agroalimentario de la UE*, Luxemburgo, Dirección de Estudios del Parlamento Europeo, octubre de 1999, documento 131 (ES), p. 185. Véase también el estudio de la Comisión Europea, *Mercosur-EU: Effects on Agriculture*, Bruselas, Comisión, DG-VI A I D, 1998 (mimeo).

las condicionaba a lo que se acordara en el marco multilateral de la OMC. Según el canciller argentino Guido di Tella, el mandato de negociación oscilaba entre lo “light” y lo “superlight” debido a la vaguedad de los compromisos y la imprecisión del calendario¹¹. Las negociaciones arancelarias, que efectivamente comenzaron a mediados de 2001 con la presentación de las propuestas de negociación de ambas partes, terminaron estancadas al constatarse que se mantenían los desacuerdos de fondo. El Mercosur, y en especial Brasil, se resistió a una rápida liberalización del sector industrial; la propuesta arancelaria de la Comunidad Europea, pese a ser muy amplia en casi todos los sectores, se limitaba a ofrecer “contingentes arancelarios preferenciales” en los productos más “sensibles” de la PAC, como los cereales, la carne de vacuno, el azúcar y los productos lácteos, reclamando además acuerdos específicos para el sector vinícola.

En contraste, México y Chile apenas exportan productos agrarios “sensibles” para la UE, y aquellos que sí lo eran han quedado parcialmente excluidos, lo cual también explica que en ambos casos se haya podido negociar acuerdos de libre comercio muy amplios.

El hecho es que el Mercosur, pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con Europa, no tiene aún acuerdo de asociación; la UE ha dado, por el contrario, prioridad a México y Chile, los países más alejados del ideal integracionista, y más próximos al proyecto hemisférico de Washington. De ello se deduce que el factor clave en la estrategia de la UE es el proyecto del ALCA, y en la perspectiva de la proyección global de la economía europea, el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano.

Por otra parte, en 1999 la UE ya se había decantado por el inicio de una nueva “ronda” de negociaciones comerciales de la OMC. En esa apuesta multilateral, junto a los Estados miembros y el Consejo Europeo, ha tenido mucha influencia la nueva Comisión Prodi y los comisarios Patten (Relaciones Exteriores) y Lamy (Comercio), poco o nada proclives a conceder un trato preferente a Latinoamérica. En la práctica, esto suponía subordinar las relaciones con esta última a lo acordado en la OMC. Hay que recordar que en ese marco, la UE y América Latina se sitúan en posiciones enfrentadas. Las ventajas que la segunda puede obtener en las negociaciones multilaterales en cuanto a la reducción del proteccionismo agrario comunitario pueden ser mayores que las que se obtendrían de eventuales acuerdos interregionales de libre comercio.

¹¹ Citado en Klaus Bodemer, “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre UE-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, *Desarrollo y Cooperación*, nº 5, septiembre de 1999, p. 11.

Finalmente, hay que considerar la creciente orientación de la Política Exterior y de Seguridad Común y la nueva Política de Defensa Común hacia el este de Europa, los Balcanes y el Mediterráneo, debido a la ampliación y la aparición de intereses de seguridad en esas áreas del “extranjero próximo”, en particular tras el 11 de septiembre. Desplazamiento que es aún más marcado con motivo del conflicto en Irak y la quimérica agenda hegemónica de Washington, que pretende una completa reorganización de Oriente Próximo y Asia Central. Las situaciones de inestabilidad y conflicto que puede generar ese proyecto, pueden debilitar el compromiso político de la UE hacia América Latina.

La II Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid, en mayo de 2002, durante la presidencia española de la Unión, fue un momento de decepción para muchos países latinoamericanos, ya que apenas se lograron concesiones. Esas decepciones, muy presentes, deslucieron la presentación del flamante Acuerdo de Asociación UE-Chile. Los miembros del Mercosur esperaban, al menos, un compromiso respecto a la fecha de finalización de las negociaciones, tal vez 2005, para el área de libre comercio. Ese compromiso hubiera sido una muestra palpable de apoyo al Mercosur, y una ayuda tangible para hacer frente a la crisis, más allá de los buenos consejos prodigados por la UE a las autoridades de los países miembros de ese grupo regional y en especial de Argentina.

Finalmente, la negociación comercial con el Mercosur quedó pospuesta hasta la finalización de la Ronda de la OMC, inicialmente prevista para finales de 2004 o principios de 2005. El comisario Pascal Lamy, responsable de Comercio, no dejó de recordar que así se ha establecido en el mandato de negociación de la Comisión, aprobado por el Consejo¹². En contrapartida, la declaración conjunta UE-Mercosur aprobada en la Cumbre incluyó el compromiso de “dar un nuevo ímpetu” a las negociaciones comerciales mediante un encuentro ministerial, que se celebró en Río de Janeiro el 23 de julio de 2002. En esa reunión se acordó un calendario de negociación relativamente detallado, conforme al cual en febrero de 2003 volvieron a comenzar las negociaciones arancelarias. Tras un nuevo encuentro ministerial a celebrar en Bruselas en el segundo semestre de 2004, se daría el impulso final al texto del acuerdo, de manera que las negociaciones pudieran estar cerradas en algún momento de 2004. Todo ello, suponiendo que se hubieran clarificado las ofertas de negociación del capítulo agrícola de las negociaciones de la OMC a lo largo de 2003, conforme a los plazos acordados en esa organización, lo que, sin embargo, no ocurrió.

¹² “Los Quince y Mercosur no logran impulsar la negociación del Acuerdo”, *El País*, 18 de mayo de 2002, p. 5.

A los países andinos y centroamericanos se les planteó la posibilidad de firmar nuevos “acuerdos de asociación” que, sin embargo, no incluirían un capítulo comercial. Por esta razón, en lo esencial serían muy similares a los que van a sustituir. Si se pretende que los nuevos acuerdos de asociación contribuyan a lograr los objetivos comunes de desarrollo y lucha contra la pobreza, deberían dar estabilidad a la asistencia financiera y asegurar el acceso al mercado comunitario. Sin embargo, estos nuevos acuerdos, caracterizados como de “tercera generación *plus*” o “cuarta generación *minus*”, no incluyen el compromiso para avanzar hacia áreas de libre comercio a diferencia de los que en su momento se firmaron con Chile, México o el Mercosur¹³. En ambos casos, la posibilidad de iniciar negociaciones comerciales también se condicionó a la finalización de la Ronda de Doha. Entre tanto, las exportaciones a la UE de Centroamérica y los países andinos siguen reguladas por las preferencias arancelarias del “SPG-drogas”, que la UE otorgó en 1990 a los países andinos, y en 1991 a los países centroamericanos. Estas preferencias comerciales son más amplias que las otorgadas por el SPG regular, pero estos países las consideran insuficientes, debido a su carácter unilateral y temporal, y por excluir productos de interés para la región.

Ambos acuerdos fueron firmados en mayo de 2003, pero fueron superados por los acontecimientos poco después, como consecuencia de la resolución del Órgano de Resolución de Diferencias de la OMC, que ha declarado que el SPG-drogas, por su carácter discriminatorio, contraviene las reglas de esta organización. La resolución es el resultado de una demanda planteada por varios países en desarrollo, entre ellos la India, motivada por la decisión de la UE de extender ese sistema a Pakistán, en el marco de la guerra de Afganistán y del alineamiento pakistaní con la “guerra contra el terrorismo”. Si tras el previsible proceso de apelación se confirma esa decisión, y no hay avances en la OMC, la negociación de sendos acuerdos comerciales UE-Centroamérica y UE-Comunidad Andina puede estar mucho más cerca.

En resumen, el Acuerdo de Asociación con el Mercosur y el establecimiento de una “verdadera” asociación con los países andinos y con Centroamérica siguen siendo las cuestiones más apremiantes en las relaciones entre la UE y América Latina. En todo caso, ello tendrá que esperar a la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) en mayo de 2004.

¹³ Christian Freres, “La Cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe”, en *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal*, año II, núm. 7, 2002, p. 156.

EL “HORIZONTE 2004” Y LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN DE LA UE

En cualquier caso, el “horizonte 2004” planteado en Madrid debe ser tomado con cautela, tanto en lo referido a las negociaciones de la OMC como a los acuerdos de asociación. Las posibilidades de acuerdo dependen de una premisa básica: la reforma de la Política Agraria Común (PAC), y en especial la reducción de aranceles y de ayudas y subsidios a la exportación, que distorsionan el comercio y dañan la producción en países terceros.

El alcance de la reforma de la PAC, que se ha negociado en el seno de la UE entre 2002 y 2003, es limitado y deja poco espacio para las negociaciones de la OMC, o en marcos interregionales. En julio de 2002, con motivo de la “revisión intermedia”, la Comisión Europea lanzó la propuesta de reforma de la PAC. Según éste órgano, la reforma pretendía mantener un sector agrícola viable, sostenible y orientado al mercado, y al mismo tiempo, hacer frente a los desafíos de la ampliación al Este, de las negociaciones de la OMC, y de nuevos acuerdos de asociación con América Latina, todo ello dentro del actual marco presupuestario. Para ello, en un cambio substancial respecto al actual modelo “productivista” de PAC, se pretendía que las ayudas estén disociadas de la producción (*decoupling*), se asignen directamente al productor a partir de referencias históricas, y se condicionen a la protección del medioambiente, el bienestar animal y la calidad de los alimentos. También se pretendía potenciar el desarrollo rural, utilizando los fondos liberados de las ayudas a la exportación y otros subsidios. En relación con los compromisos internacionales de la UE, la Comisión argumentó que su propuesta ampliaría las posibilidades de acceso al mercado de los países en desarrollo, y reduciría los subsidios a la exportación y las prácticas de *dumping* que distorsionan los mercados internacionales¹⁴.

La reforma, sin embargo, se ha encontrado con la fuerte oposición de un grupo de Estados miembros con capacidad de bloquear la propuesta¹⁵. En octubre de 2002, horas antes del Consejo Europeo de Bruselas (24-25 de ese mes), se hizo público

¹⁴ Véase la *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, Comisión Europea, 10 de julio de 2002, COM(2002)394 final; y “Cleansing the Augean Stables”, *The Economist*, 11 de julio de 2002. Se ha señalado, sin embargo, que la propuesta puede incrementar los subsidios a la exportación; véase Gonzalo Fanjul, *La inaplazable reforma de la Política Agraria Común*, Madrid, Real Instituto Elcano, diciembre de 2002, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

¹⁵ En septiembre de 2002, en una iniciativa liderada por Francia, los ministros de agricultura de Francia, Luxemburgo, España, Portugal, Austria e Irlanda –un grupo que puede formar una minoría de bloqueo en el Consejo–, junto con el ministro de agricultura de Valonia (región francófona de Bélgica) expresaron su rechazo a la reforma, respaldada por Alemania,

un acuerdo franco-alemán sobre la PAC, por el que Alemania, a cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación, renunciaba a la exigencia de una reforma inmediata y radical de esta política –la denominada “renacionalización” de la PAC– y aceptaba la prolongación hasta el año 2013 de las actuales ayudas agrarias, que se elevan a más de 40 000 millones de euros anuales, con una reducción de sólo 6% en términos reales en el periodo 2006-2013, y no del 20%, como pretendía la Comisión¹⁶.

Los desacuerdos en torno a la reforma volvieron a manifestarse en enero de 2003, con motivo del debate sobre las propuestas legales de la reforma y la oferta de negociación de la UE ante la OMC, que podría llegar hasta una reducción de 36% en los aranceles; de 45% en los subsidios a la exportación, y de 55% de las ayudas directas internas que falsean el comercio, en el periodo 2006-2012, siempre y cuando haya un “reparto equitativo de la carga” entre los países industrializados.

Tras un largo y tenso periodo de negociaciones, el 26 de junio de 2003 el Consejo logró el acuerdo sobre una propuesta de reforma menos radical, pues incluía las restricciones acordadas en el Consejo Europeo de Bruselas, y hacía concesiones adicionales a los Estados miembros opuestos a la reforma. La Comisión logró preservar el principio de “disociación”, lo que supone un importante cambio de modelo en la PAC, por lo que el Comisario Fischler se refirió a “una nueva era” en la PAC¹⁷. La disociación, en cualquier caso, se aplicará de forma parcial y más gradual, comenzando en 2005, aunque algunos países podrán retrasarla hasta el 2007. En algunos productos, como la carne de vacuno o los cereales, la disociación es parcial, y en este último caso, los precios de intervención se mantienen, lo que supone mantener barreras comerciales. Hay productos, como el aceite de oliva o el azúcar, en los que la reforma se pospuso a otoño de 2003. Esta disociación “parcial” o “a la carta”, como la denominó *Le Monde*, mantiene incentivos a la sobreproducción, generando excedentes a los que probablemente habrá que dar salida con subsidios a la exportación¹⁸. Aunque existe margen

Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos y otros Estados miembros del norte de Europa. “CAP is something we can be proud of”, Letter to the editor, *Financial Times*, 23 de septiembre de 2002; y “Reform? Forget it”, *The Economist*, 5 de octubre de 2002, p. 30.

¹⁶ “The summits of desire”, *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Véase también el punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002, [Consejo 14702/02], 27 de octubre de 2002.

¹⁷ Franz Fischler, “The new, reformed agricultural policy”. Comunicado de prensa tras el Consejo de Agricultura, Luxemburgo, 26 de junio de 2003, Speech 03/326.

¹⁸ Conclusiones del Consejo, 30 de junio de 2003. “Europe’s farm policy: More fudge than breakthrough”, *The Economist*, 28 de junio de 2003, p. 31.

para la liberalización, se trata de una reforma limitada en relación al acceso al mercado de los países en desarrollo¹⁹.

Con estos antecedentes, la firma de futuros acuerdos de asociación entre la UE y América Latina no va a ser tarea fácil, y no es de extrañar que la desesperanza se haya instalado en la región. Como expresa el sociólogo argentino Torcuato di Tella, “los que en nuestro continente claman para que los europeos eliminen su supuestamente horrenda política proteccionista agraria no tienen la más mínima posibilidad de ser escuchados”²⁰. La cuestión agrícola también condiciona la propuesta, planteada por distintos actores europeos y latinoamericanos, en particular el Parlamento Europeo, de establecer una Zona Euro-Latinoamericana de Libre Comercio en 2010, como culminación de la “Asociación Estratégica”, y como respuesta al ALCA²¹.

LAS EQUÍVOCAS SEÑALES DE WASHINGTON, Y EL PROCESO DEL ALCA

Si se presta atención a Estados Unidos y sus iniciativas comerciales, sean hemisféricas o bilaterales, los acontecimientos tampoco han evolucionado favorablemente. La aprobación de la Ley de Comercio de 2002, firmada por el presidente Bush el 2 de agosto de ese año, permitió al ejecutivo estadounidense iniciar un nuevo ciclo de negociaciones comerciales. Dicho texto incluía la Trade Promotion Authority (TPA), antes conocida como *fast track*, que la administración Clinton no había logrado obtener, solicitada por el Ejecutivo para las negociaciones comerciales del ALCA, la OMC, Chile, Centroamérica y otros países. Este paso permitió cerrar en diciembre de 2002 la negociación entre Estados Unidos y Chile.

¹⁹ “Europa cambia radicalmente su política agraria”, *El País*, 27 de junio de 2003, p. 66. Diversas valoraciones críticas sobre la reforma en “EU Reform Cuts CAP’s Subsidy Link to Output”, *Development News*, edición electrónica, Banco Mundial, 30 de junio de 2003 (<http://www.worldbank.org>).

²⁰ Torcuato S. Di Tella, “La fragilidad de las democracias de América Latina”, en *La Vanguardia Dossier*, n° 4, enero-marzo de 2003, p. 14.

²¹ *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001; y la *Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* [2000/2249(INI)], aprobada el 15 de noviembre de 2001.

Respecto al ALCA, ya existía un borrador del acuerdo, presentado en la VI Reunión Ministerial de abril de 2001 en Buenos Aires, y en la VII Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Quito, Ecuador, el 1 de noviembre de 2002, se reafirmó el compromiso de las partes de alcanzar un acuerdo “a más tardar” en enero de 2005.

Pese a ello, existían dudas razonables sobre las posibilidades de lograr un ALCA “aceptable” para todas las partes en ese plazo, relativamente corto. En Quito hubo avances, como la aprobación del Programa de Cooperación Hemisférica, pero quedaron pendientes las cuestiones clave, como las ofertas de acceso al mercado, en particular en lo referido a agricultura, o las reglas de defensa comercial. Como ocurre en todo proceso negociador, se observan importantes diferencias en cuanto al contenido y alcance del acuerdo, motivadas por razones ideológicas, las asimetrías de las partes y la desigual distribución de costes y beneficios relativos; por esa razón, existía incertidumbre respecto al verdadero alcance y naturaleza del ALCA. Si éste sería una auténtica Zona de Libre Comercio hemisférica, o un “paraguas” institucional que cubra una “red” de acuerdos subregionales y bilaterales de distinto alcance y profundidad²². La actitud de Estados Unidos no ayudó a aclarar esta cuestión, puesto que mantiene una “doble agenda” en la que, por un lado, se impulsa un ALCA, y al mismo tiempo se firman acuerdos bilaterales o subregionales, como el propio TLCAN, el ALC con Chile de 2002, o el CAFTA, que se ha estado negociando a lo largo de 2003 con Centroamérica.

Por otro lado, si se atiende a los países latinoamericanos con más peso en el proceso del ALCA, hay que recordar la ambigua posición de México, que tiene poco que ganar en un acuerdo que es, en gran medida, un “TLCAN ampliado”, y cuenta ya con una amplia red de acuerdos bilaterales de libre comercio con países de América Latina; la difícil situación de Argentina, que en el corto plazo no está en condiciones de afrontar un proceso de liberalización como el que requeriría el ALCA, por no hablar de Venezuela o Colombia, entre otros, y el resultado de las elecciones brasileñas, que permite augurar una mayor polarización en las posiciones de Estados Unidos y Brasil.

Sin embargo, como ha subrayado *The Economist*, el principal problema del ALCA no es el Brasil de Lula, sino los Estados Unidos de Bush²³. América Latina y el proceso del ALCA se encontraban entre las prioridades declaradas de la administración Bush al comienzo de su mandato. Con la nueva agenda

²² Félix Peña, “Los escenarios posibles... en la construcción del ALCA”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 1, enero-marzo de 2003, edición electrónica en <http://www.foreignaffairs-esp.org>

²³ “Clouds over Quito”, *The Economist*, 2 de noviembre de 2002, p. 53.

de seguridad provocada por los atentados del 11 de septiembre, la “guerra contra el terrorismo” y el conflicto en Irak, la importancia de América Latina y la integración comercial hemisférica en la política exterior de Estados Unidos ha caído en picada. Por otra parte, la aprobación de la *Farm Bill* de mayo de 2002, junto a otras medidas proteccionistas –aranceles al acero, medidas antidumping, entre otras–, muestran que Bush no es inmune a la presión de *lobbies* proteccionistas, que han exigido un alto precio político a cambio de la TPA. La nueva legislación agraria supone un fuerte incremento de los subsidios en el periodo 2002-2012, de alrededor de 180.000 millones de dólares, en particular al trigo, maíz, soja, arroz y algodón, y a otros productos en los que se generan muchos excedentes que se exportan a precio de *dumping*.

En lo referido a Brasil, la política exterior del nuevo gobierno parece orientarse por la continuidad, y en cuanto al ALCA, cabe pronosticar que su posición no va a ser muy distinta de la que sostuvo el Ejecutivo presidido por Cardoso. El nuevo gobierno brasileño ha señalado que intentará promover un Mercosur viable, con un margen preferencial que permita un mejor posicionamiento de las empresas brasileñas frente al ALCA y a los mercados globales; y al tiempo se mantendrá la opción del ALCA, siempre que éste sea ventajoso y satisfaga las exigencias brasileñas respecto al acceso al mercado, especialmente en bienes agrícolas, en materia de derechos antidumping, que afectan negativamente a las exportaciones brasileñas de productos como el hierro y el acero, y en cuanto a propiedad intelectual y protección de las patentes, entre otros temas²⁴.

Las medidas proteccionistas de Estados Unidos, que obviamente dificultan la negociación del ALCA, han sido recibidas como un “jarro de agua fría” para las expectativas de acceso al mercado de América Latina, que no ve qué beneficio comporta una negociación en la que se pretende que la región abra aún más sus fronteras a los productos industriales y los servicios estadounidenses, y se comprometa a observar reglas estrictas en materia de inversiones o propiedad intelectual, sin obtener acceso irrestricto para sus bienes agrícolas²⁵. Además, las controversias sobre subsidios agrarios y los derechos antidumping, se podrían remitir a la OMC, retrasando el proceso.

²⁴ En Estados Unidos hay 130 líneas arancelarias, de un total de 10.000, que imponen aranceles superiores a 35%, actualmente el nivel máximo en Brasil. El proteccionismo agrario se concentra en unas 100 líneas arancelarias y en cuotas a productos clave para las exportaciones agrarias brasileñas, como zumos, azúcar, tabaco o lácteos. Véase John Cavanagh y Sarah Anderson, *State of the play of the Free Trade Area of the Americas*, Washington, Institute for Policy Studies, octubre de 2002, p. 19.

²⁵ Susanne Gratius, “El proyecto del ALCA visto desde Europa”, en Estudios sobre el ALCA, Santiago, Fundación Friedrich Ebert-Chile, n° 1, octubre de 2002, en <http://www.fes.cl/alca.htm>

La propuesta de negociación presentada el 11 de febrero de 2003 por parte de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos confirmó estas preocupaciones. No menciona los subsidios agrarios y los derechos antidumping, que para América Latina son cuestiones clave en la negociación; en lo concerniente a los aranceles, hay una oferta diferenciada por sectores y por grupos de países, en atención a los distintos niveles de desarrollo presentes en la región. El Mercosur es el grupo que obtendría el trato más desfavorable, con una oferta de eliminación inmediata de aranceles en 58% de los productos industriales y 50% en el sector agrario. Oferta que, a tenor de las primeras reacciones registradas en ese grupo regional, parece insuficiente. Esa oferta es de 61% y 68% respectivamente para los países andinos, de 66% y 64% para los centroamericanos, y de más de 90% para los miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom). Es importante recordar que estos tres últimos grupos regionales cuentan ya con regímenes de acceso al mercado estadounidense, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, que son más favorables que el SPG, que es el que se aplica a los miembros del Mercosur.

Por añadidura, las dificultades aparecidas en el proceso de aprobación de la TPA, el estrecho margen por el que fue aprobada y las concesiones realizadas permiten augurar más obstáculos en el Congreso estadounidense conforme avancen las negociaciones²⁶. Las elecciones presidenciales de noviembre de 2004 y la renovación del Congreso en enero de 2005 son elementos de incertidumbre adicional: pueden acelerar el proceso, o bien retrasarlo y condicionarlo si hay cambios en la Casa Blanca y en el Capitolio.

Finalmente, la plena aplicación del Acuerdo, en el supuesto de que la negociación culmine en 2005, y teniendo en cuenta los periodos transitorios, podría demorarse hasta el año 2015. En suma, se trata de un proceso más lento y cargado de dificultades de lo que sugería el optimismo de las declaraciones políticas de Quito y otros foros hemisféricos.

ESCENARIOS TRAS EL FRACASO DE CANCÚN: ¿RETORNO A MARCOS SUBREGIONALES?

Tanto la *Farm Bill* como el alcance de la reforma la PAC, menor del esperado, hacían poco factible un “gran acuerdo” en la Ronda de Doha de la OMC, anunciada como “Ronda del Desarrollo” tras la insatisfacción provocada por la anterior “Ronda Uruguay”. Esta y no otra es la gran transacción a la que

²⁶ Scott Otteman, “El Congreso estadounidense y el libre comercio en América Latina”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3, 2002, pp. 110-112.

responde la “Ronda” de Doha de la OMC: los países en desarrollo ofrecerían liberalizar sus mercados de manufacturas, servicios y contratación pública, a cambio del desmantelamiento del proteccionismo agrario de los países industrializados. Tanto la UE como Estados Unidos han argumentado que las ayudas aprobadas son compatibles con los compromisos de liberalización adquiridos en la OMC. Sin embargo, meses antes de la V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún (México), los acuerdos internos en la UE y en Estados Unidos parecían anunciar un acuerdo agrícola limitado en el seno de esta organización, disminuyendo el atractivo de esas negociaciones para los países en desarrollo y, en particular, para América Latina. Se trataba, en suma, de un escenario que guardaba algunas analogías con la liberalización parcial y gradual que resultó de la negociación agrícola de la Ronda Uruguay del GATT, que quedó muy lejos de las expectativas de los países en desarrollo.

El hecho es que se incumplió la fecha límite del 31 de marzo, en la que según la “Declaración de Doha” debería haberse logrado un acuerdo sobre las directrices de negociación agraria. A mediados de 2003 las negociaciones agrícolas estaban bloqueadas, y el director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi, se refería a la creciente “frustración” de los países en desarrollo, que veían como los compromisos de la “Declaración de Doha” se evaporaban en el transcurso de una negociación aparentemente interminable.

En esas mismas fechas, las negociaciones en torno al ADPIC y los medicamentos contra el sida también presentaban resultados desalentadores²⁷. En diciembre de 2002, pocos días antes de vencer la fecha límite decidida en Doha, Estados Unidos bloqueó el acuerdo que permitiría que los países más pobres, con graves problemas de sida y otras enfermedades, y que no tienen capacidad para producir genéricos, puedan importarlos de países que sí pueden fabricarlos, como la India, Sudáfrica o Brasil.

Los antecedentes de la “cumbre” de la OMC de Cancún, en septiembre de 2004, presagiaban una reunión más parecida a Seattle que a Doha, pese a que todas las partes eran conscientes de que un fracaso condicionaría el conjunto de las negociaciones, y haría muy difícil que el acuerdo global pudiera estar ultimado, como establece la Declaración de Doha, el 1 de enero de 2005²⁸. El 13 de agosto de 2003, en una iniciativa sin precedentes, Estados Unidos y la

²⁷ Oxfam Internacional (2002), *TRIPS and Public Health. The Next Battle*, s.l., marzo, y José María Vera (2002), “Sida y patentes farmacéuticas, un paso adelante y dos a los lados”, *El País*, 3 de diciembre, p. 33.

²⁸ Ver Michael W. Garrett, Ian A. Goldin y Dani Rodrik (2003), *Scenarios. International Trade and the Doha Development Agenda*, Davos, World Economic Forum.

UE alcanzaban un “acuerdo marco” por el que se fijaba una posición común sobre apertura del mercado agrícola, subsidios, y medidas antidumping²⁹. Aunque se hacían algunas concesiones de última hora de cara a la reunión de Cancún, el significado era muy claro: ambos actores definían de antemano el alcance limitado de un eventual acuerdo agrícola, y fijaban una posición común frente a los países en desarrollo.

El previsible “efecto boomerang” de ese acuerdo fue favorecer la convergencia de posiciones de los países en desarrollo. En vísperas de la cumbre de Cancún, Brasil, China, India, Sudáfrica y Argentina decidían actuar en conjunto para arrancar a Estados Unidos y la UE mayores concesiones en materia agrícola, y anunciaban que, si estas no se producían, tampoco habría acuerdo en asuntos de interés para los países industrializados. A lo largo de la cumbre, otros países en desarrollo se sumaron a este potente bloque negociador, que pronto se configuró como el “Grupo de los 21”³⁰.

La evolución de la Cumbre de Cancún confirmó que la cuestión clave era la mejora de la oferta de negociación en agricultura de la UE y Estados Unidos. Estos últimos desplegaron una intensa actividad diplomática para dividir al G-21 –la UE, con los países del grupo Asia-Caribe-Pacífico o “ACP”, y Estados Unidos con los países árabes y de América Latina– y desacreditar sus propuestas³¹. Finalmente, en una torpe maniobra negociadora, el Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, exigió concesiones a los países en desarrollo en los llamados “temas de Singapur” –protección de inversiones, política de competencia, apertura de los mercados de contratación pública y facilidades para el comercio– sin haber realizado ninguna concesión en el capítulo agrícola³². Estas exigencias encontraron un rechazo frontal por parte del G-21 y de otros 60 países miembros de la OMC, y condujeron a la ruptura de las negociaciones y la abrupta finalización de la Cumbre de Cancún, sin alcanzar ningún acuerdo, el 14 de septiembre de 2003.

²⁹ “EE.UU. y la U.E. cierran un vago acuerdo para liberalizar el comercio agrícola mundial”, *El País*, 14 de agosto de 2003, p. 42.

³⁰ Integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Este grupo, liderado por Brasil, cuenta con la experiencia negociadora previa del “Grupo de Cairns”, formado por países exportadores de productos agrícolas de clima templado. El G-21 representa la mitad de la población mundial, y dos terceras partes de la población empleada en la agricultura.

³¹ “Fischler: son unos locos que pretenden la luna”, *El País*, 12 de septiembre de 2003, p. 9.

³² Soledad Gallego-Díaz (2003), “Los puntapiés de la UE”, *El País*, 24 de septiembre, p. 13.

Este fracaso sin paliativos convertía en papel mojado los esfuerzos desplegados en los 22 meses de negociaciones anteriores, y los modestos avances logrados en cuestiones como el acceso a los medicamentos o los subsidios al algodón. También hacen casi imposible cumplir el calendario acordado en Doha, y cerrar el acuerdo en diciembre de 2004 o enero de 2005. Aunque todas las partes han lamentado este desenlace, las interpretaciones, lógicamente, varían. Algunos miembros del G-21 afirmaron que es mejor que no haya acuerdo, antes que aceptar un mal acuerdo. Sin embargo, Estados Unidos, las UE y los medios económicos ortodoxos se apresuraron a culpar a los países en desarrollo del fracaso, y recordarles que se trataba de una victoria pírrica, pues les debilitaba al situarles en marcos subregionales de negociación frente a Estados Unidos y la UE en los que no podrían actuar en bloque. Sin embargo, estos mismos medios, e instituciones como El Banco Mundial, también responsabilizaron a Estados Unidos y la UE, por su rigidez en el capítulo agrícola, y, en el segundo caso, por su inadecuada estrategia negociadora³³.

El fracaso de Cancún y los acontecimientos posteriores –incluidos los problemas de Irak, el crecimiento del déficit comercial de Estados Unidos, y las elecciones de 2004 en ese país– apuntan a que ya no es posible cerrar la Ronda con un amplio acuerdo agrícola en la fecha prevista de finales de 2004. Este escenario, el más favorable, parece descartado, por lo que los únicos escenarios posibles serían:

- Escenario “OMC retraso”: supone la finalización de la Ronda de Doha no antes de 2006, con un programa de liberalización parcial tanto en la agricultura, como en las materias de interés para los países industrializados. Las partes siguen comprometidas con la opción multilateral, lo que retrasaría los acuerdos subregionales hasta el cierre de esa ronda negociadora.
- Escenario “OMC-regionalismo”: se mantiene el compromiso con las negociaciones de la OMC, pero debido a que se retrasa su finalización, desde 2003 las partes deciden impulsar acuerdos regionales, subregionales y con países concretos.
- Escenario “retorno al regionalismo”: supone el bloqueo y eventual ruptura de la actual ronda de la OMC, y el retorno a estrategias regionalistas en algún momento de 2004 o 2005. Como en el anterior, se impulsan Acuerdos de Asociación por separado, pero en un momento posterior.

Los acontecimientos que han jalonado los últimos meses de 2003, tras Cancún, apuntan a la opción “OMC-regionalismo”, tanto para la UE como para Estados

³³ “Cancún’s charming outcome”, *The Economist*, 20 de septiembre de 2003, p. 13; ver también los editoriales de *Financial Times* y *The Wall Street Journal* del 16 de septiembre de 2003.

Unidos. En la reunión ministerial del ALCA, celebrada en Miami en noviembre de 2003, se decidió renunciar a la fórmula inicial –la “extensión al sur” del TLCAN–, y avanzar a través de acuerdos subregionales con distinto nivel de compromiso. Esta fórmula es compatible con el TLCAN, el Acuerdo Chile-EE.UU., el CAFTA, y el que se empezará a negociar en 2004 entre Panamá, los países andinos y estados Unidos. También permite que Mercosur y ese país negocien dejando a un lado los temas más difíciles.

La UE, por su parte, parece también dispuesta a reactivar la vía subregional sin abandonar el compromiso con la OMC. Ello supone cerrar la negociación con Mercosur a finales de 2004, con el llamado “Programa de Bruselas” acordado en noviembre de 2003, e impulsar negociaciones comerciales con los países andinos y centroamericanos, en el marco de los respectivos acuerdos de asociación, a lo largo de 2004 y 2005³⁴.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Como en otras épocas, la cuestión agraria se ha convertido en uno de los principales escollos de las negociaciones comerciales internacionales en las que América Latina confía para obtener acceso estable y seguro a sus principales mercados de exportación, sea en el plano multilateral, en el marco del ALCA, o en otros marcos subregionales de negociación abiertos con Estados Unidos y con la UE. Ambos actores se han comprometido públicamente con la apertura de los mercados agrícolas, lo que supone reformar su respectivo sector agrario. Ese compromiso es uno de los fundamentos de la Declaración de Doha y de la Ronda del Desarrollo, y de propuestas como el ALCA o los acuerdos de asociación ofrecidos por la UE a sus “socios” latinoamericanos. Compromiso, además, que levantó amplias expectativas en América Latina y que ha sido una importante fuente de esperanza para afrontar los desafíos del desarrollo y la inserción internacional de la región.

Las decisiones adoptadas en 2002 y 2003 en Estados Unidos y en la UE, aunque fueran previsibles, representan un “baño de realismo” frente a esas esperanzas, y explican, en gran medida el “fracaso anunciado” de la V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (México). Como se indicó, definen un escenario de liberalización limitada que no responde a las expectativas latinoamericanas de acceso al mercado, de eliminación de los

³⁴ “La UE acelera los pactos de comercio con ASEAN, Rusia y América Latina”, *Cinco Días*, 11 de diciembre de 2003.

subsidios a la exportación y de otras medidas que dañan la producción y el comercio agrícola de la región. La “negociación interna” en la UE y en Estados Unidos no ha terminado. Existen importantes fuerzas a favor de la reforma, en particular de cara a la PAC, por lo que la “Ronda de Doha” no debe darse por perdida. En ese proceso, no obstante, ya se han puesto de manifiesto los condicionantes de la apertura y los límites de la liberalización. Tras ese fracaso, se ha abierto un escenario incierto en el que las negociaciones subregionales cobran más importancia. En esas negociaciones hay riesgos y oportunidades. Para muchos, la posición negociadora será mucho más débil, pero algunos de los problemas de fondo, dependiendo de la estructura exportadora de cada cual, podrían sortearse con más facilidad.

Las consecuencias del proteccionismo agrario desbordan ampliamente el ámbito comercial. América Latina percibe que está siendo tratada injustamente, y que la actitud de los países industrializados es como mínimo incoherente, además de que, a la hora de liberalizar, existe un “doble rasero” por el que los países industrializados eluden las políticas de apertura que sin embargo predicán con entusiasmo a los países en desarrollo. El esfuerzo de liberalización unilateral que América Latina llevó a cabo desde mediados de los años ochenta contribuyó a mejorar la eficiencia y la competitividad de la región, pero tuvo costes muy elevados en cuanto a destrucción de empleo y capacidad productiva. El libre comercio justificaría a posteriori el esfuerzo realizado, al permitir que esas ganancias de competitividad se tradujeran en mayores cuotas de mercado y en un incremento de los ingresos por exportaciones, lo que reduciría la necesidad de financiación externa y, a la postre, la vulnerabilidad de la región. Si esas expectativas no se realizan, parece razonable preguntarse si el esfuerzo mereció la pena.

Este “encontronazo” con la realidad es uno de los componentes de esa “crisis de esperanza” a la que se refería Ricardo Hausman. Pero quizás esas esperanzas no tenían fundamento sólido, y no eran sino parte del espejismo neoliberal. Joseph E. Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001 y ex economista jefe del Banco Mundial, ha denunciado la “hipocresía” de los países industrializados y de su discurso liberalizador, que constituye la legitimación ideológica de unas reglas de comercio “desequilibradas” e “injustas”, ya que dan cobertura legal a ese “doble rasero” y aseguran a los países industrializados una parte desproporcionada de los beneficios de la liberalización, a expensas de los países en desarrollo³⁵. A la luz de lo señalado anteriormente, esas acusaciones no son infundadas. Esa hipocresía ha reforzado la hostilidad hacia la liberalización y ha minado, aún más, la credibilidad del Consenso de

³⁵ Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002, pp. 31 y 305.

Washington y de unas políticas neoliberales que ya habían puesto en entredicho hechos como las crisis financieras de los últimos años noventa, o quiebras y escándalos empresariales como Enron o WorldCom, que han puesto en solfa muchos de los argumentos neoliberales sobre las virtudes de un mercado que, se supone, es competitivo y transparente. Si el fin de ese espejismo contribuye a que se vuelva a dar importancia a las políticas de desarrollo, que se suponía podían ser sustituidas por la mera liberalización comercial; a la integración regional y a los mercados domésticos, y a estrategias de negociación más sólidas frente a los países industrializados, algo se habrá ganado. América Latina podría, esta vez sobre bases más firmes, mirar el futuro con esperanza.